

Mål T-151/05

Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) m.fl.

mot

Europeiska gemenskapernas kommission

”Konkurrens — Koncentrationer — Marknaderna för köp av levande svin och sugor avsedda för slakt — Beslut att förklara en koncentration förenlig med den gemensamma marknaden — Definitionen av den relevanta geografiska marknaden — Omsorgsplikt — Motiveringsskyldighet”

Förstainstansrättens dom (tredje avdelningen) av den 7 maj 2009 II - 1227

Sammanfattning av domen

1. *Konkurrens — Koncentrationer — Bedömning av förenligheten med den gemensamma marknaden — Den relevanta marknaden — Geografisk avgränsning*
(Rådets förordning nr 139/2004, artikel 9.7; kommissionens tillkännagivande 97/C 372/03, punkt 8)
2. *Konkurrens — Koncentrationer — Kommissionens undersökning — Definitionen av referensmarknader — Befogenhet att företa skönsmässig bedömning*
(Rådets förordning nr 139/2004; kommissionens tillkännagivande 97/C 372/03)
3. *Förfarande — Ansökan genom vilken talan väckts — Replik — Formkrav — Fastställelse av föremålet för tvisten*
(Domstolens stadga, artikel 21; förstainstansrättens rättegångsregler, artikel 44.1 c)

4. *Konkurrens — Koncentrationer — Kommissionens undersökning — Antagande av ett beslut om att en företagskoncentration är förenlig med den gemensamma marknaden utan att etapp II inleds*
(Rådets förordning nr 139/2004, artiklarna 2, 6 och 8)
5. *Konkurrens — Koncentrationer — Kommissionens undersökning — Definitionen av den relevanta marknaden — Beslut som går märkbart längre än tidigare beslutspraxis — Uttrycklig motivering*
(Rådets förordning nr 139/2004; kommissionens tillkännagivande 97/C 372/03)
6. *Konkurrens — Koncentrationer — Kommissionens undersökning — Skyldighet att beakta de nationella myndigheternas beslut — Föreligger inte*
(Rådets förordning nr 139/2004)
7. *Konkurrens — Koncentrationer — Bedömning av förenligheten med den gemensamma marknaden — Beviskrav*
(Rådets förordning nr 139/2004, skäl 32)
8. *Konkurrens — Koncentrationer — Administrativt förfarande — Omsorgsplikt — Omfattning — Gränser*
(Rådets förordning nr 139/2004, artiklarna 6.3 a och 8.6 a; kommissionens förordning nr 802/2004, skäl 5, samt artiklarna 4.1 och 6.2)
9. *Institutionernas rättsakter — Motivering — Skyldighet — Omfattning — Beslut om tillämpning av bestämmelser om företagskoncentrationer*
(Artikel 253 EG; rådets förordning nr 139/2004, artikel 6.1 b)
10. *Konkurrens — Koncentrationer — Kommissionens undersökning — Kommissionens skyldigheter gentemot berörd tredje man — Rätten att yttra sig*
(Rådets förordning nr 139/2004, artikel 18.4; kommissionens förordning nr 802/2004, artikel 16.1)
11. *Förfarande — Åtgärder för processledning — Begäran att förete handlingar — Sökandens skyldigheter*
(Förstainstansrättens rättegångsregler, artikel 64)

1. En adekvat definition av den relevanta marknaden är ett nödvändigt villkor som måste vara uppfyllt innan en anmäld företagskoncentrations inverkan på konkurrensen bedöms.

Det framgår av artikel 9.7 i rådets förordning (EG) nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer och punkt 8 i kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning att den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna eller tjänsterna, inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan skiljas från angränsande geografiska områden, framför allt på grund av att konkurrensvillkoren skiljer sig väsentligt från villkoren inom andra geografiska områden. I samband med definitionen av den geografiska marknaden ska flera omständigheter beaktas, såsom de berörda varornas eller tjänsternas beskaffenhet och egenskaper, till eventuella hinder för inträde på marknaden, till konsumentpreferenser samt till att det föreligger väsentliga skillnader i företagens marknadsandelar eller betydande prisskillnader mellan det berörda området och angränsande områden.

Beträffande en företagskoncentration inom sektorn för köp av spädgrisar kan kommissionen besluta att den geografiska dimensionen av de två ifrågasvarande produktmarknaderna, nämligen marknaderna för köp av levande svin och suggor avsedda för slakt, motsvarar de områden

som är belägna inom en radie av 150 kilometer runt de huvudsakliga områdena för svinuppfödning i medlemsstaten. Den grundläggande frågan vid definitionen av den geografiska marknaden är således huruvida kunderna hos parterna i koncentrationen, bland annat uppfödarna av spädgrisar avsedda för slakt, skulle vända sig till slakterier på andra ställen, om inköpspriset för svin eller suggor skulle sjunka svagt men varaktigt inom de ifrågasvarande områdena, och huruvida de är beredda att transportera sina djur 150 kilometer till konkurrerande slakterier, varvid prissänkningen inte skulle vara lönsam för den enhet som uppstått genom koncentrationen. Den omständigheten att den största andelen svin avsedda för slakt normalt transporteras kortare sträckor än 150 kilometer är således inte i sig avgörande vid definitionen av den relevanta marknaden. Kommissionen kan finna att den omständigheten att exporten avbröts eller begränsades tillfälligt på grund av djursjukdomar inte medförde att den relevanta marknaden blev nationell eller regional. Detta utgjorde således inte en avgörande faktor för definitionen av den geografiska marknaden.

(se punkterna 50–52, 112, 122, 130 och 131)

2. Beträffande företagskoncentrationer avser domstolsprövningen av kommissionens bedömningar i fråga om definitionen av referensmarknader prövningen av huruvida det föreligger en uppenbart oriktig bedömning. Gemenskapsdom-

stolen kan endast göra en begränsad prövning av definitionen av den relevanta marknaden, eftersom kommissionen har gjort komplicerade ekonomiska bedömningar med anledning av denna definition.

(se punkterna 53 och 80)

3. Lagenligheten i ett beslut som kommissionen fattat ska bedömas mot bakgrund av den bevisning som kommissionen kunde ha tillgång till när den fattade beslutet. Sökanden kan således inte göra gällande omständigheter vid gemenskapsdomstolen som kommissionen inte fått kännedom om under det administrativa förfarandet. Denna rättspraxis kan inte åberopas generellt mot bilagor som ingetts för första gången vid gemenskapsdomstolen. En bilaga ska beaktas vid prövningen, i den mån den omständigheten att denna bilaga inges inte innebär ett försök att ändra de rättsliga och faktiska omständigheter som förelades kommissionen inför antagandet av ett beslut, utan görs för att grunda en argumentation i syfte att tillvarata rätten till försvar.

(se punkterna 58 och 63)

4. Enligt förordning nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer utgör artikel 6 i denna förordning den rättsliga grunden för de beslut som kommissionen

fattar i samband med det första skedet av förfarandet. Den rättsliga grunden för de beslut som fattas i samband med det andra skedet av förfarandet utgörs av artikel 8 i denna förordning. Dessa båda bestämmelser ska tolkas mot bakgrund av de kriterier som anges i artikel 2 i samma förordning.

När kommissionen i slutet av det första skedet anser att en koncentration inte ger anledning till allvarliga tvivel beträffande dess förenlighet med den gemensamma marknaden, har den fog för att grunda sitt beslut om tillstånd på artikel 6.1 b i förordning nr 139/2004. Om kommissionen kommer fram till den motsatta slutsatsen och beslutar att inleda förfarandets andra skede, är den skyldig att fatta beslut på grundval av artikel 6 i den ovannämnda förordningen, nämligen på artikel 6.1 c och inte på artikel 8 i densamma. Kommissionen kan således inte i något fall fatta beslut på grundval av artikel 8 i förordning nr 139/2004 i slutet av det första skedet i förfarandet.

(se punkterna 67 och 68)

5. Det åligger visserligen kommissionen att utförligt redogöra för sitt resonemang när det sträcker sig märkbart längre än tidigare beslut. Näringsidkarna har emellertid inte fog för några berättigade förväntningar på att tidigare beslutspraxis ska upprätthållas, när det är fråga om

beslutspraxis som kommissionen har möjligheter att ändra inom ramen för gemenskapsinstitutionernas befogenhet att göra en skönsmässig bedömning. Inom området för företagskoncentrationer kan sökandena i synnerhet inte ha berättigade förväntningar på grund av att kommissionen har definierat marknaderna på ett särskilt sätt i ett tidigare beslut. Varken kommissionen eller *a fortiori* förstainstansrätten är nämligen bunden av konstateranden som gjorts i ett sådant beslut.

digheterna i det enskilda fallet. Enligt skäl 32 i förordning nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer kan emellertid koncentrationer som på grund av de berörda företagens begränsade marknadsandel inte riskerar att hämma en effektiv konkurrens antas vara förenliga med den gemensamma marknaden. Detta torde särskilt vara fallet när de berörda företagens marknadsandel varken inom den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del av den överstiger 25 procent.

(se punkt 136)

6. Mot bakgrund av den tydliga kompetensfördelning på vilken förordning nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer grundas, kan de nationella myndigheternas beslut inte vara bindande för kommissionen i ett förfarande för kontroll av företagskoncentrationer. Dessutom uttalar sig kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna inom sina respektive områden och mot bakgrund av olika kriterier.

Kommissionen har därför fog för att besluta att inte ytterligare fördjupa konkurrensbedömningen av vissa marknader som berörs av en företagskoncentration när den konstaterar att företagens marknadsandelar uppgår till mindre än 20 procent efter det att koncentrationen genomförts.

(se punkterna 149 och 151)

7. Frågan huruvida det föreligger en dominerande ställning ska visserligen avgöras i varje enskilt fall med hänsyn till omstän-
8. I fråga om kontroll av företagskoncentrationer har kommissionen ett utrymme för skönsmässig bedömning bland annat avseende ekonomiska bedömningar. Att kommissionen iakttar de garantier som enligt gemenskapsrätten tillerkänns i administrativa förfaranden och, däribland, omsorgsplikten är således ännu väsentligare på detta område.

(se punkt 139)

På det ovannämnda området innebär kommissionens skyldighet att iakttta omsorgsplikten att den ska undersöka relevanta omständigheter i ärendet noggrant och opartiskt. Kommissionen är således skyldig att med erforderlig noggrannhet slå fast de faktiska och rättsliga omständigheter som är avgörande för att den ska kunna utöva sitt fria skön och samla in de faktiska omständigheter som är nödvändiga för att den ska kunna utöva sin skönsmässiga bedömning och vilka kan vara av avgörande betydelse för beslutsprocessens resultat. Den ovannämnda plikten innebär för det första att kommissionen är skyldig att beakta såväl faktiska omständigheter och upplysningar som den får från de anmälade parterna som upplysningar från andra utomstående som aktivt deltar i förfarandet. Denna plikt innebär för det andra att kommissionen är skyldig att i förekommande fall efterforska dessa faktiska omständigheter genom att göra marknadsundersökningar eller begära upplysningar från aktörer på marknaden.

Kravet att kommissionen med avseende på kontroll av företagskoncentrationer iakttar de garantier som enligt gemenskapsrätten tillerkänns i administrativa förfaranden och därmed även kravet att iakttta omsorgsplikten ska tolkas i överensstämmelse med det krav på skyndsamhet som är kännetecknande för systematiken i förordning nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer och som innebär att kommissionen är skyldig att iakttta strikta frister vid den skönsmässiga bedömningen. Med hänsyn till detta krav och dessa frister kan kommissionen inte anses skyldig att kontrollera samtliga upplysningar som lämnas till den om det

inte finns några tecken på att de lämnade upplysningarna är oriktiga. Kommissionens skyldighet att göra en omsorgsfull och opartisk utredning lämnar den visserligen inte utrymme för att grunda sin bedömning på omständigheter eller upplysningar som inte kan anses vara sanningsenliga. Det ovannämnda kravet på skyndsamhet innebär emellertid att kommissionen inte själv i minsta detalj kan kontrollera att samtliga meddelanden som sänds till den är äkta och trovärdiga. Förfarandet för kontroll av koncentrationer vilar nämligen med nödvändighet i viss mån på förtroende. Lagstiftningen om kontroll av koncentrationer innehåller föreskrifter om olika åtgärder som syftar till att avskräcka ifrån att meddela oriktiga eller vilseledande upplysningar och om bestraffning för sådana upplysningar. De anmälade parterna är nämligen skyldiga att fullständigt och korrekt redovisa för kommissionen de sakförhållanden och omständigheter som är relevanta för beslutet, eftersom sanktioner föreskrivs i artikel 14 i förordning nr 139/2004. Kommissionen får dessutom återkalla ett beslut om att koncentrationen är förenlig med den gemensamma marknaden, om detta grundar sig på oriktiga uppgifter för vilka ett av de berörda företagen är ansvarigt eller om beslutet har utverkats på ett bedrägligt sätt.

(se punkterna 164–166, 184 och 185)

9. Kommissionen åsidosätter inte sin motiveringsskyldighet om den, vid utövandet av sin befogenhet att kontrollera företagskoncentrationer, i sitt beslut inte

lämnar en utförlig motivering av bedömningen av vissa aspekter av koncentrationen som är uppenbart irrelevanta, som saknar betydelse eller som den anser uppenbart saknar direkt samband med saken. Ett sådant krav skulle nämligen vara svårt att förena med kravet på skyndsamhet och de korta tidsfrister som kommissionen måste iaktta vid utövandet av befogenheten att kontrollera företagskoncentrationer och som är en del av de särskilda omständigheterna vid ett förfarande för kontroll av företagskoncentrationer.

till alla uppgifter och argument som lagts fram, inbegripet sådana som helt klart är av underordnad betydelse för den bedömning som ska göras, måste kommissionen icke desto mindre redogöra för de omständigheter och rättsliga överväganden som är av väsentlig betydelse för beslutets systematik.

(se punkterna 192–194)

Av detta följer att när kommissionen förklarar en företagskoncentration förenlig med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 6.1 b i förordning nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer är kravet på motivering uppfyllt om kommissionen i beslutet tydligt anger skälen till att den anser att koncentrationen, i förekommande fall sedan de berörda företagen vidtagit ändringar, inte ger anledning till allvarliga tvivel beträffande dess förenlighet med den gemensamma marknaden.

10. Rätten att yttra sig i samband med förfarandet för gemenskapskontroll av företagskoncentrationer enligt artikel 18.4 i förordning nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer och artikel 16.1 i förordning nr 802/2004 om tillämpning av förordning nr 139/2004 medges uttryckligen utomstående som kan visa på ett tillräckligt intresse i saken. Dessa utomstående har rätt att på egen begäran höras av kommissionen för att kunna ge sin ståndpunkt till känna beträffande de negativa effekter den anmälda koncentrationen kan ha för dem. En sådan rättighet måste dock förenas med den rätt till försvar som tillkommer parterna i koncentrationen och vidare med det huvudsakliga syftet med förordningen som är att säkerställa att kontrollen är effektiv och att rätts-säkerheten iaktas för de företag som denna förordning tillämpas på.

Även om det i detta hänseende är riktigt att kommissionen i motiveringen av ett beslut som antas enligt förordning nr 139/2004 inte är skyldig att ta ställning

Att en utomstående inte kan uttrycka sig på sitt språk under ett sammanträde med kommissionen innebär att det administrativa förfarandet är behäftat med fel endast om det visas att detta har haft negativa följder, såsom att det varit omöjligt för den utomstående att uttrycka argument och omständigheter som kommissionen av detta skäl inte beaktat i sin bedömning.

(se punkterna 201, 202 och 211)

11. För att göra det möjligt för förstainstansrätten att avgöra om det är ändamålsenligt för att rättegången ska förlöpa väl att förordna om att vissa handlingar ska företes, ska den part som har framställt begäran om detta uppge vilka handlingar som begäran avser, och ge förstainstansrätten åtminstone några upplysningar

som bekräftar att dessa handlingar behövs under rättegången.

Det är visserligen riktigt att kommissionen inte kan grunda sin talan på handlingar som varken förstainstansrätten eller sökandena har haft tillgång till, men denna omständighet kan inte som sådan innebära att förstainstansrätten har fog för att besluta att handlingarna ska företes på grundval av artikel 64 i rättegångsreglerna. Det är nämligen bara om sökanden på ett trovärdigt sätt kan hävda att dessa handlingar är nödvändiga och relevanta för domen i målet som förstainstansrätten kan fatta beslut om en sådan åtgärd för processledning.

(se punkt 218)